

## *Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*

✉ Carmen Midaglia\* y Pedro Robert\*\*

### Introducción

**A**l igual que otros países de la región, Uruguay está procesando la revisión de su modelo de desarrollo y por ende de su sistema de protección social. Si bien el estilo político de implementación de estos cambios se ha calificado como “gradualista”, tanto en la esfera económica como en la social, no hay lugar a dudas de que las reformas en esas áreas se están consolidando, aunque en tiempos diferenciales.

En este sentido, vale la pena enumerar algunas de las modificaciones producidas en materia económica, tales como: control de la inflación y del gasto público, modernización de las empresas públicas, e integración al mercado regional (MERCOSUR). Dichas medidas se ajustan a los requisitos y medidas económico-financieras que supone el proceso de integración.

En el campo social, los servicios públicos tradicionales fueron también objeto de serias revisiones, como es el caso del sistema seguridad social, que desde 1995 pasó de ser un esquema enteramente público a uno de carácter mixto, edificado sobre un pilar de capitalización privada y otro de solidaridad intergeneracional.

---

\* Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Docente e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República (UR), Coordinadora de la Maestría de Trabajo Social (UR) e Integrante del Consejo Directivo y Miembro Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

\*\* Master en Sociología por la Universidad de Campinas, Docente e Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de la República e Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

En el área pública social se agregan otras innovaciones, relativas a la reforma del sistema de educación estatal en el nivel primario y secundario, así como una serie de tercerizaciones de algunas de las clásicas prestaciones, dirigidas a poblaciones infantiles y de jóvenes en situación de pobreza.

Más allá de estas indicaciones de cambio en las políticas sociales, interesa señalar que existe un conjunto de servicios sectoriales donde aún no se vislumbra con claridad una propuesta acabada de reforma, como por ejemplo el sistema de Salud Pública, pese a la incorporación de nuevas pautas de funcionamiento y de programas de atención.

Esta breve enumeración de los cambios que se están produciendo, en particular en los servicios sociales públicos, pretende indicar que no hay un solo proceso de reforma sino varios, que operan simultáneamente de acuerdo a la arena de *policies*, es decir, según las inversiones históricas en esos sectores y el perfil de los agentes involucrados en las mismas.

La presunción de la existencia de varios procesos de reforma no es sinónimo de estar visualizando una tendencia fragmentada de revisión del sistema público social, dominado por intereses exclusivamente particularistas o sectoriales. Simplemente se pretende señalar que pese a la existencia de una orientación genérica común, que apunta necesariamente a un replanteo del papel del Estado en sus clásicas áreas de intervención, los cambios no son y no pueden ser uniformes, ya que las acumulaciones, las capacidades y las deficiencias públicas son disímiles según el tipo de *policies* de que se trate.

Esta interpretación no se agota para el caso uruguayo. Lo trasciende, y conduce a cuestionar teórica y empíricamente la pretendida uniformización de las propuestas de reforma de los servicios sociales, que no toma en cuenta las diferencias sectoriales ni contextuales. La visión predominante en América Latina ha tendido esencialmente a fomentar en los últimos diez años un retiro del Estado en la prestación de los servicios que estaban bajo su órbita, propiciando la inclusión ya sea de agentes estrictamente privados o de organizaciones sin fines de lucro.

El objetivo de este trabajo es analizar las modificaciones que se produjeron en una arena particular de política, la de infancia, en lo que respecta a la relación público-privado. Se busca estudiar la quiebra o no del monopolio estatal en la definición y prestación de servicios, y a la vez captar el grado de fortaleza de los nuevos agentes civiles para asumir nuevas funciones y responsabilidades en esta arena específica de *policies*.

Se tomó como unidades de análisis tres servicios diferenciales nacionales, aunque el estudio se restringió para la capital del país: el programa de educación pública inicial; una política también de naturaleza educativa a preescolares pero de carácter mixto (Estado-Sociedad Civil) denominada Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia); y el conjunto de prestaciones sociales de apoyo

a la minoridad que ofrece el heterogéneo universo de los centros privados de promoción social. Este último grupo de instituciones fue denominado centros filantrópicos, a fin de evitar una discusión en cierta medida normativa y funcional sobre las múltiples designaciones que se les adjudican a los centros que forman parte de dicha categoría, tales como: organizaciones de base (OB); organizaciones no gubernamentales (ONGs); organizaciones no lucrativas de servicio continuo; organizaciones no lucrativas financiadoras (Morales, 1998, p. 78).

Las fuentes de información utilizadas en este trabajo son de diversa naturaleza: fuentes documentales de los programas por un lado, y por el otro, bases de datos cuantitativas y cualitativas basadas en entrevistas en profundidad realizadas a los representantes de los centros que conforman el polo social y a las autoridades públicas de los programas. Interesa aclarar que las entrevistas en profundidad se hicieron sobre una muestra representativa de las unidades sociales.

## **El debate sobre las nuevas políticas sociales**

El agotamiento en el mundo –y en la región– del modelo de desarrollo de corte proteccionista introdujo una serie de críticas y debates en torno al rendimiento que éste tuvo en las áreas en las que intervino. Es posible afirmar que en el continente latinoamericano se confundieron los parámetros de discusión sobre este tópico, ya que la necesidad imperiosa de instrumentar la reforma socioeconómica en pos de superar la crisis de los años ‘80 se respaldó en argumentos descalificativos del papel desempeñado por el Estado en la conducción económica y social.

Más allá de los ciclos de crecimiento y depresión que vivieron estos países, el balance sobre los niveles históricos de pobreza y desigualdad en la región era indicativo de que el modelo no había cumplido con la metas implícitas o explícitas de integración social. En este contexto no hubo lugar para llevar a cabo un cuidadoso análisis evaluativo del marco general y particular de las políticas públicas en cada una de estas naciones, capaz de identificar los focos esencialmente problemáticos o deficientes y aquellos con posibilidades de ajuste y de algún tipo de recuperación.

Las recomendaciones económicas y políticas estuvieron dirigidas a redefinir el papel del Estado, pero en una primera instancia esta revisión estuvo asociada a la reducción global del aparato público; a su retiro masivo de las clásicas áreas que manejaba, incluidas las de naturaleza social (Evans, 1992). Sobre estas últimas, las indicaciones han apuntado a un traspaso hacia la sociedad de aquellos servicios dirigidos a poblaciones vulnerables, ya que supuestamente los agentes civiles no adolecían de los vicios propios de las burocracias estatales (Pierson, 1991), y por lo tanto poseerían la capacidad no sólo de instrumentar eficiente y eficazmente las prestaciones sociales, sino también de cumplir funciones de con-

tralor público tendientes a efectivizar los derechos sociales de los sectores “desposeídos” (Bresser y Cunill, 1998: p. 44).

Surge la idea de reforzamiento de la sociedad civil, “naturalmente” solidaria e inhibida en el pasado de accionar por la presencia monopolista del Estado en el campo social (Naím, 1994: p. 47). Esta noción se refuerza con otra dirigida a la redemocratización del espacio público, tradicionalmente permeado por la presencia de intereses corporativos o semi-corporativos que en oportunidades dieron lugar a comportamientos políticos depredadores o al menos no cooperativos en lo que respecta a la distribución de beneficios.

La década de los ‘90 fue testigo de un giro en el énfasis sobre los argumentos en relación al Estado. Si bien los nuevos parámetros económicos se mantenían en términos de la exigencia de su retiro de las esferas productivas y la plena vigencia del mercado, el agente estatal dejó aparentemente de ser el foco de todos los males. Su presencia era necesaria en este contexto de reformas como impulsor de las mismas, resolviendo problemas de acción colectiva (Acuña y Smith, 1994) y sustentando las nuevas iniciativas en el mediano y largo plazo. El Estado tendría ahora a su cargo la función estratégica de regular un mercado dinámico y globalizado. La consolidación de dicha función es un aspecto crítico o un gran desafío político para los países latinoamericanos, ya que supone la existencia de un Estado fuerte con autoridad y cierta autonomía (Evans, 1997).

Más allá de estas reconsideraciones en torno al agente estatal, prevalece la alternativa de potenciar la acción de las asociaciones civiles en la provisión de bienes sociales, para cuya puesta en práctica el Estado le traspasaría los servicios y recursos financieros necesarios. De esta forma se consolidaría, ahora con ayuda pública, el llamado Tercer Sector o Sector Público no Estatal, constituido por diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro que han trabajado de manera especializada y próxima a los grupos sociales vulnerables, recibiendo ayuda internacional.

La reforma social les brinda la posibilidad de asumir públicamente un rol preponderante en materia social, ya que las incompetencias históricas del Estado y la no-responsabilidad del mercado en este campo conducen a que este universo organizacional se encargue de abordar y tratar en profundidad las problemáticas vinculadas a la pobreza. Se supone que independientemente de su heterogeneidad interna el mismo comparte ciertos rasgos que lo habilitan para asumir los cometidos públicos encomendados. Estos rasgos distintivos, en palabras de Bresser y Cunill, refieren a que “(...) la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen (...) una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad (...) y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo (...) tendría respecto del sector público estatal (...)” (Bresser y Cunill, 1998: p. 43).

Las organizaciones filantrópicas se convertirían no sólo en interlocutores válidos de la esfera pública, sino también en “defensores” o intermediarios de las necesidades de los sectores carenciados. De esta manera la responsabilidad social se distribuiría en la sociedad, promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales específicas.

Más allá de la veracidad o no de las bondades de este sector civil, se plantea un conjunto de desafíos sobre el nuevo contrato público-privado que tendrá lugar, relativo a las modalidades de regulación que se ejercerán tanto sobre los recursos públicos que se traspasan y la calidad de las prestaciones sociales que se ofrecen como sobre el “producto” o impacto social obtenido. Estos problemas no son menores ni para el polo social ni para el estatal. En relación al primero, importa mencionar que no existe ningún “antídoto” que garantice de antemano que, frente a la asunción explícita de funciones públicas, las organizaciones sociales no terminen adquiriendo un perfil similar a sus antecesores estatales. Su accionar anterior puede utilizarse como medida de referencia, pero su nuevo status público podría operar en un sentido contrario.

Respecto de la esfera estatal, se corre el riesgo de la permanencia de una lógica rígida y burocrática en la supervisión de estas organizaciones, inhibiendo en última instancia la flexibilidad y la diversidad en su modalidad de trabajo, y por ende unificando, bajo otros criterios, la forma de intervención social.

Los equilibrios de ese nuevo contrato son complejos, y están en estrecha dependencia con la fortaleza, tradiciones y capacidades institucionales de los agentes contratantes. Seguramente, estas características son diferenciales de país en país y en las distintas arenas de políticas.

Sin embargo, estas variaciones no son abordadas en profundidad cuando se discute o analiza la emergencia de un modelo alternativo de políticas sociales. En este sentido, se iguala el punto de partida de los contextos sociales en términos de desigualdad y pobreza; no se reconocen las acumulaciones realizadas en el campo social; se trata al Estado como entidad homogénea, desconociendo su multiplicidad de variantes político-institucionales; y por último se asume que las organizaciones no lucrativas, a pesar de su diversidad, tienen suficiente capacidad operativa y fortaleza como para convertirse en algo más que simples prestadoras de servicios.

Es posible hipotetizar que, independientemente de ciertas orientaciones genéricas en materia social tendientes hacia una quiebra del monopolio estatal en este campo, el “mix” público-privado emergente tendrá relación con variables políticas y sociales domésticas intransferibles a otras realidades. Y además, los cambios que sufran las partes involucradas en este nuevo contrato en términos de su fortalecimiento y/o debilitamiento se constatarán en el futuro, y serán diferentes según el tipo de política social objeto de revisión.

## **La matriz de bienestar uruguaya**

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo pasado y cuya expansión se procesa en las primeras décadas del presente siglo (Papadópulos, 1992; Filgueira, 1991).

Dicho Estado se estructuró sobre cuatro pilares básicos que pautaron la modalidad específica de integración nacional (Filgueira, 1991: pp. 17-23), a saber:

- (i) La Asistencia Pública, referida fundamentalmente a los servicios de salud pública, transformando paulatinamente las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado.
- (ii) La Educación Pública, otro eje del “welfare”, de especial interés para este trabajo, definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. El primer esfuerzo de la expansión educativa se concentró en el nivel primario, y a partir de 1912 se experimentó un sostenido desarrollo del grado intermedio y terciario bajo los mismos principios rectores, especialmente los de laicidad y gratuidad.
- (iii) La regulación del mercado de trabajo. En los primeros 20 años del presente siglo se consagraron las principales leyes obreras (accidentes de trabajo; indemnización por despidos en 1914; jornada de ocho horas en 1915; ley de protección al trabajo femenino en 1918; descanso semanal en 1920) que indicaban la existencia de un mercado capitalista “civilizado”, donde había espacios para niveles mínimos de redistribución económica y de justicia social.
- (iv) La política de retiro de la fuerza de trabajo, completando los servicios de protección, que más tarde daría lugar a un sistema de previdencia social de alcance relativamente universal desde 1919 (Papadópulos, 1992: pp. 31-70).

Es posible afirmar que este sistema de bienestar combinó de manera excepcional los cuatro pilares arriba indicados, y por ende propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiper-integrada e igualitaria.

Este proceso constitutivo del esquema de protección no fue un hecho aislado, sino que simultáneamente a la instalación de los servicios públicos de protección y asistencia se consagraban los derechos políticos, dando lugar a una ciudadanía de tipo integral (Castellano, 1995: p. 8).

Resulta pertinente considerar que la expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática formaron parte del mismo proceso. Esto fue posible por la existencia de un sistema de partidos de fuerte arraigo nacional, que tuvo la oportunidad de construir una sociedad alternativa a la tradicional (Filgueira, 1991: p. 28).

En síntesis, la base de poder que caracterizó a este país se articuló en torno a los partidos políticos, al Estado y a los programas de bienestar, dejando escaso espacio para que operara (aunque marginalmente) un mercado alternativo en la provisión de bienes y servicios sociales, y propiciando la emergencia de una cultura política fuertemente estatista (Filgueira *et al*, 1989).

A mediados de la década de los '50 Uruguay comienza a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico derivada de la caída de precios en el mercado internacional de los productos primarios, fundamentalmente los agropecuarios. En un contexto de escasez económica, el Estado de Bienestar empieza a encontrar amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, esta situación no se tradujo en una reducción o modificación sustantiva del mismo. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, aunque funcionando bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios. Las crecientes demandas fueron procesadas por el Estado, promoviendo un conjunto de irracionalidades en la política económica y provocando el desencadenamiento de una fuerte crisis fiscal.

La estructura política uruguaya (Partidos-Estado-Bienestar) se mostraba resistente a introducir alteraciones de importancia que posibilitaran la supervivencia del régimen democrático, propiciando así el desgaste de las estrategias clásicas de mediación política para contener la conflictividad social.

El Golpe de Estado de 1973, que trajo a escena un gobierno militar por doce años, fue el correlato tal vez inevitable de la incapacidad política de la época para redefinir un modelo de desarrollo y protección capaz de contemplar una serie de cambios socioeconómicos a nivel nacional e internacional.

El gobierno de facto, pese a suspender la ciudadanía política y con ello las demandas distributivas, no introdujo cambios sustantivos en los lineamientos económicos y sociales. Dicho gobierno no se planteó como meta prioritaria la desarticulación del tradicional "welfare". No obstante, se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público, que si bien no revirtieron la matriz esencial de bienestar ni se tradujeron en una reducción del tamaño del Estado, resintieron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales. En el correr de este período el gasto social tuvo un comportamiento variable según sectores y programas, pero al final del proceso se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes a la ruptura institucional, ya que en 1964 representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14% y ubicándose finalmente en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux, 1991: p. 16). Sin embargo, este resultado genérico de escasa variabilidad encubrió reducciones del gasto social, especialmente en las áreas de educación, salud y previsión social.

La transición democrática y el primer gobierno constitucional estuvieron pautados por una agenda política articulada sobre dos "issues" estratégicos: por

un lado la forma de asegurar la nueva institucionalidad política, y por otro la recuperación económica del país, que suponía atender el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más afectados por el gobierno militar (asalariados, jubilados y pensionistas, entre otros).

En un contexto caracterizado por la necesidad de conducir una doble transición (Aramijo, Biersteker y Lowenthal, 1994) política y económica, Uruguay optó por superar las dificultades de esa simultaneidad retardando las reformas económicas, o de manera más exacta implementándolas gradualmente, asegurando en primer término la estabilidad democrática.

El programa económico de ese gobierno se caracterizó por mantener la economía bajo control, buscando reducir el importante déficit, que llegaba aproximadamente a un 6% del PBI (Filgueira, 1991: p. 69), y dando continuidad a la tímida experiencia de apertura iniciada en el régimen anterior sin lanzarse a la implantación de reformas macroeconómicas de envergadura, al igual que un conjunto de países de la región (Nelson, 1994: p. 52).

Sin embargo, el gasto público social creció entre 1984 y 1989 en un 38% (Davrieux, 1991: p. 14), respaldado en el mayor dinamismo productivo generado en ese período. Los mayores incrementos se registraron en las áreas de educación (64%) y salud (75%) (Davrieux, 1991: p. 26), los sectores que menos atención habían recibido durante el gobierno militar.

Estos aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales en la primera administración democrática son indicativos de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud pese a que alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restableciendo mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), invirtiendo en algunas de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social.

En este último plano se promovieron un conjunto de iniciativas relativamente novedosas, que tenían una naturaleza diferente a las derivadas del sistema de protección universalista que había caracterizado al país. Estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados. A modo de ilustración de estos nuevos programas vale la pena mencionar los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Plan CAIF). Esta iniciativa permanece hasta el presente, y su importancia política radica en que su promoción no estuvo planteada como una alternativa sustitutiva del esquema tradicional de seguridad social. Por el contrario, se manejaron como propuestas adicionales y complementarias de las clásicas políticas sociales universalistas.

En las administraciones democráticas subsiguientes, cuando ya se encontraban disipadas las amenazas de continuidad del nuevo orden político, se programaron una se-



rie de reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente. Más allá de las resistencias que supusieron las nuevas medidas, se consagraron un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de bienestar. Entre ellas se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa que busca mejorar la intervención pública en los sectores carenciados, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales.

La pregunta que se impone refiere a cuál será el nuevo perfil del modelo de bienestar uruguayo teniendo en cuenta sus antecedentes: el fuerte intervencionismo estatal, y los resultados alcanzados en materia de protección.

### Desigualdad, pobreza y situación de la infancia

Los niveles actuales de pobreza en el país y en la región no son solamente producto de los ciclos económicos, sino también de las opciones de “policies” que las naciones aplicaron. Existe una extensa discusión sobre la relación entre desarrollo y equidad o redistribución, y más allá de las posiciones diferenciales sobre el tema resulta clara la incidencia de los factores políticos e institucionales en este campo (Huntington, 1991).

Según los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), América Latina es la región de mayor desigualdad en el mundo, y el sector más enriquecido de su población concentra una mayor proporción del ingreso. La distribución del ingreso indica que las diferencias están dadas entre el 10% ciento superior y el resto de la población. Así, el 5% más rico percibe la cuarta parte de los ingresos, y el 10% más rico concentra el 40% del mismo<sup>1</sup>. En cambio, el 30% más pobre de la población percibe apenas el 7,5% del ingreso global. En este marco, Uruguay es el país que presenta la mejor situación en la región, puesto que el 10% más rico percibe el 32,3% del ingreso y el 30% más pobre recibe el 9,3%

Cuadro 1

#### *Distribución del ingreso en grupos extremos para países seleccionados*

País	10% + Rico	30% + pobre
Brasil	47,0%	5,0%
Chile	45,8%	6,5%
México	44,4%	6,3%
Argentina	35,9%	8,1%
Uruguay	32,3%	9,3%
Costa Rica	34,2%	8,3%
Paraguay	46,5%	4,7%

Fuente: Elaborado de acuerdo a datos del BID, 1998

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1998: pp. 17-18), la pobreza ha disminuido en este continente en los años noventa. Sin embargo, eso no significa que el número absoluto de pobres haya dejado de ser significativo. En 1980 había un 35% de hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza en la región, situación que se agravó hacia 1990 con un guarismo de 41%, y que tuvo una sensible mejoría en 1997 al registrarse un valor de 36% de hogares en esa situación crítica. Sin embargo, América Latina oscila en alrededor de 200 millones de personas en situación de pobreza.

También se ha señalado la persistencia de la concentración de la pobreza en las ciudades. Si en 1980 se detectaba que el 46% de los pobres vivía en ciudades, en 1997 esta cifra alcanzaba el 62%. En ese sentido se ha destacado el descenso en la calidad de vida de las ciudades latinoamericanas (CEPAL, 1998: p. 40).

Puede determinarse, en el contexto continental, que el sitio de Uruguay es favorable, ya que presenta valores inferiores a los del resto de los países latinoamericanos en lo referente a la concentración de la pobreza en las ciudades. Cuando se clasifica a los países de acuerdo a los niveles de pobreza urbana en baja, media y alta, Uruguay, con un 6%, se ubica en la primera categoría junto con Argentina (Gran Buenos Aires 13%), Chile (19%) y Costa Rica (22%) (CEPAL, 1998: p. 39). No obstante, este país registra una distancia significativa aún con las naciones incluidas en ese mismo nivel de pobreza (Cuadro 2).

Cuadro 2

***Hogares urbanos en situación de pobreza según países seleccionados  
(1996-1997)***

<b>País</b>	<b>Pobreza según CEPAL</b>
Brasil *	25%
Chile *	19%
México *	38%
Argentina **	13%
Uruguay **	6%
Costa Rica **	17%
Paraguay *	40%

Fuente: CEPAL, 1998. \* 1996; \*\* 1997

Importa destacar que, si bien en el contexto regional Uruguay presenta una situación relativamente “buena”, sin embargo existen otros estudios nacionales que muestran divergencias con las mediciones de pobreza realizadas por la CE-

PAL. Dichos análisis locales (CLAEH, 1997) indican la existencia de mayores niveles de pobreza para el país

Cuadro 3

*Pobreza por área geográfica (% de hogares y personas)*

	% de hogares bajo la línea de pobreza		% de personas bajo la línea de pobreza	
	Área Geográfica		Área Geográfica	
Año	Montevideo	Interior Urbano	Montevideo	Interior Urbano
1992	16,3	17,3	23,2	25,6
1994	13,6	14,4	19,9	21,9
1995	15,4	15,9	22,4	23,3

Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1997.

No es objeto de este apartado indagar sobre las diferentes metodologías y marcos conceptuales en que se respaldan las diversas mediciones. Sólo se pretende señalar que incluso utilizando los datos de pobreza más desfavorables para el país, éste sigue manteniendo una ubicación de cierto privilegio en la región.

Además, la evolución de la pobreza uruguaya en los últimos años revela una disminución, atendiendo tanto a la información presentada por los estudios nacionales como a la aportada por la CEPAL. Según esta última fuente, la pobreza urbana tuvo un descenso importante entre 1990 y 1997, reduciéndose de un 12% a un 6%. Las causas identificadas por la CEPAL refieren a un relativo crecimiento económico, un aumento de la densidad ocupacional (mayor participación laboral de los integrantes del núcleo familiar) en los hogares de menores ingresos, y las transferencias del sector público (superiores a las del resto de los países de América Latina), especialmente la cobertura en jubilaciones y pensiones (CEPAL, 1998: p. 54).

Más allá de la presencia de estos y otros factores de coyuntura que operaron sobre esta problemática, interesa mencionar que los bajos índices de pobreza que revela este país cualquiera sea la fuente de información que se utilice, están relacionados con el capital social que el mismo posee, producto en parte del tipo de Estado de Bienestar que lo caracterizó: inclusivo y abarcativo.

Sin embargo, la situación favorable del país en esta materia no lo exime de responsabilidad política frente a los niveles de pobreza nacional, y menos aún en relación a la situación de carencia en que se encuentra la población infantil.

De acuerdo con el Cuadro 4 se puede apreciar que un 42,5% de niños de entre 0 y 5 años en el total del país (excluyendo el interior rural) está por debajo de la línea de pobreza, según el estudio del CLAEH mencionado en los párrafos anteriores.

Cuadro 4  
*Volumen estimado de niños pobres*

Zona geográfica	Población (0 a 5) Censo de 1996	%	N
Montevideo	117.414	41,3	48.492
Interior Urbano	178.095	43,3	77.115
Total Urbano	295.509	42,5	125.591

Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) 1998 y ajustado según censo nacional.

Debe recordarse que dicho estudio sostiene la hipótesis de mayor pobreza nacional, pero sean éstos los datos válidos u otros estimados a partir de las bases de información utilizadas en este informe (CEPAL), que supondrían una reducción de dicho porcentaje a menos de la mitad, no puede desestimarse el problema de la infancia en situación de pobreza en un país de tres millones de habitantes con una tasa de crecimiento prácticamente vegetativa.

## La reconversión pública de los servicios educativos

Tal como lo desarrolláramos en el apartado sobre el Estado de Bienestar, se destaca que las políticas educativas públicas constituyeron uno de los pilares centrales de la matriz de protección uruguaya.

Los indicadores educativos desde la década del '60 señalan una posición favorable del país en el contexto latinoamericano. El ritmo educativo ha estado signado en forma temprana tanto por la universalización en educación primaria como por altos índices de inserción en los restantes niveles educativos. A la universalización de la matrícula, lograda en educación primaria hace tres décadas, se agrega en el inicio de los años noventa la obtención de valores significativos en educación media y superior.

A final de siglo el país sigue exhibiendo altos niveles educativos en la comparación internacional. De manera constante en las últimas décadas, Uruguay

presenta tasas de alfabetización y de matriculación inferiores a las de los países más desarrollados, pero superiores en general a las del resto de América Latina (Cuadro N° 5).

Cuadro 5  
*Indicadores educativos para países seleccionados*

Países ordenados según Índice de Desarrollo Humano <sup>2</sup>		
	Tasa de Alfabetización Adultos	Tasa Bruta de Matriculación <sup>3</sup> Combinada
Canadá	99,0	99
Bélgica	99,0	100
Suecia	99,0	100
Francia	99,0	92
Chile	95,2	77
Argentina	96,5	79
Uruguay	97,5	77
Costa Rica	95,1	66
Venezuela	92,0	67
México	90,1	70
Brasil	84,0	80

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 1999.

No obstante el éxito relativo alcanzado por esta política, debe consignarse que en los últimos años el sistema educativo sufrió un proceso de deterioro, mostrando índices significativos de deserción escolar, repetición, etc., y una currícula que no se ajustaba a las nuevas realidades sociales. Sin embargo, este estancamiento del sistema no alteró drásticamente su posicionamiento aún favorable en la región.

A partir de 1995 comienza a procesarse una reforma del sistema público de enseñanza como respuesta a la situación señalada, que ponía en peligro los niveles educativos alcanzados en décadas pasadas. A su vez, esta iniciativa de reforma se hace desde el Estado, recuperando su acumulación histórica, y focalizando su atención en los subsistemas primario y secundario. Esta revisión se propone corregir la discordancia representada por una cobertura extremadamente baja en educación inicial frente a los ya indicados antecedentes globales positivos en el resto de los niveles (Cuadro 6).

Cuadro 6  
**Tasa Bruta de Escolarización**  
**Enseñanza Preescolar para países seleccionados, año 1991**

País	Tasa
España	51%
Francia	83%
Italia	86%
Reino Unido	49%
Estados Unidos	63%
México	61%
Argentina	61%
Chile	83%
Uruguay	49%

Fuente: Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), 1995.

Uno de los objetivos generales de la mencionada reforma fue la “consolidación de la equidad social” (ANEP, 1995), que se traduciría en un fuerte posicionamiento del Estado frente a las situaciones de desigualdad social. Este objetivo adquiere un especial énfasis en educación inicial, porque actúa como un *modus operandi* de discriminación positiva hacia los sectores con rezago histórico, esto es, como una forma de igualación y a la vez una estrategia modificadora de las situaciones de carencia crítica. De esta manera, el Estado apunta a una política universalista de atención a la infancia preescolar como forma de disminuir las desventajas educativas relativas de los sectores más empobrecidos de la sociedad y brindarles herramientas para escapar al circuito de la pobreza.

El objetivo de incidir en la equidad social atendiendo especialmente el área de educación inicial estuvo respaldado en un diagnóstico que reconoce tanto los cambios sociales producidos en las últimas décadas en términos de incremento de la tasa de actividad de la mujer y del número significativo de hogares con jefatura femenina como el papel de la esfera pública en el proceso de socialización (ANEP, 1995).

Debe destacarse que en una época en la que se clama por la reducción del Estado, pretendiéndose librar las posibilidades de bienestar social a la competencia del mercado, éste comienza un proceso de reacomodamiento que supone en algún sentido mayor presencia pública, en este caso en el campo de la educación. Esta nueva estrategia de profundización de los servicios educativos por parte del Estado, introduce al mismo en una situación de semi-competencia con la esfera privada.

El análisis de la dinámica de la matrícula y cobertura preescolar pública en los últimos años representa una forma de aquilatar el peso que el Estado tiene en la atención educativa, así como el éxito en revertir las desventajas relativas de los sectores de contexto social desfavorable.

A partir de 1995 se percibe un crecimiento de la matrícula pública en educación inicial, asociado evidentemente al proceso de reforma educativa reseñado. En todo el país, más de 33.000 niños fueron incorporados a la educación inicial en un período de cinco años. Si bien la información disponible no permite discriminar si dicha incorporación fue en el sistema público o privado, cabe suponer que el primero captó un porcentaje significativo de dicha población. Para el conjunto del período, ha existido un 74% de crecimiento en el volumen de la matrícula de preescolares.

Este nuevo contingente de población infantil que ingresa al sistema educativo representa un aumento de la cobertura global cercano a los treinta puntos porcentuales: se pasó de un 46,5% a un 75,6% de atención preescolar (Cuadro 7)<sup>4</sup>.

Cuadro 7

***Volumen de población, variación porcentual y evolución de la cobertura preescolar (total del país)***

	<b>Matrícula</b>	<b>Base 100 = 1995</b>	<b>Cobertura preescolar</b>
1995	44806	100	46,5%
1996	56465	126	54,3%
1997	63129	141	62,2%
1998	73586	164	73,1%
1999	77996	174	75,6%

Fuente: Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP).

Analizando en particular el proceso de reforma para Montevideo, y atendiendo a un conjunto de variables socioeconómicas y educativas, se constata que los sectores menos favorecidos han tendido a mejorar su cobertura preescolar.

No cabe duda de que la reforma ha impactado positivamente en dichos sectores de la población cuando se analiza la dinámica de funcionamiento del servicio de preescolares a través de indicadores de desigualdad estructural, como distribución del ingreso, necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza, integración social y capital educativo del hogar.

Al examinar la Tabla 8, se detecta que entre 1991 y 1997 el quintil de más bajos ingresos pasó de un 43,3% a un 47,2% de cobertura preescolar. Aquellos con necesidades básicas insatisfechas pasaron de un 30,8% a un 40,4%. Los sectores bajo la línea de pobreza pasaron de un 44,4% a prácticamente un 50%. Los sectores en situación de pobreza crónica (bajo la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas) pasaron de un 28,5% a un 39,2%, y los menos educados de un 51% a un 56%.

Cuadro 8

*Evolución de la cobertura preescolar en los sectores más desfavorecidos según indicadores de desigualdad estructural en Hogares*

Año	Quintil 1	NBI	Pobre	Crónico	Baja educación
1991	43.3	30.8	44.4	28.5	51.0
1992	35.6	29.6	32.3	23.6	51.5
1993	39.1	35.7	40.2	32.2	54.5
1994	42.9	38.9	43.1	34.3	53.9
1995	38.3	35.0	40.8	S/d	49.2
1997	47.2	40.4	49.9	39.2	56.0

Fuente: Según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS).

De cualquier manera, los sectores privilegiados mantienen sus grados de cobertura históricamente altos. Las disimetrías entre sectores siguen existiendo, pero las distancias entre ellos están tendiendo a disminuir. Las diferencias mayores se observan en términos de la variable integración social. Aquellos que se sitúan en el polo de la inclusión social y económica se introducen en el sistema educativo dos veces más que aquellos ubicados en el extremo de la exclusión social. Sin embargo, debe reconocerse que en los núcleos sociales más resistentes, si se observa el índice de integración social, se ha producido en los últimos años una reducción significativa entre sus polos extremos. Por otra parte, las diferencias menores se registran en la variable *capital educativo del hogar*. Seguramente la reforma educativa haya tenido incidencia en la reducción de las diferencias de cobertura (Cuadro 9).



Cuadro 9

***Evolución de las disimetrías en cobertura preescolar según tipología de pobreza y capital educativo del hogar***

<b>Año</b>	<b>Índice de Integración Social<sup>5</sup></b>	<b>Índice de Disimetría Educativa<sup>6</sup></b>
1991	2.8	1,6
1992	3.7	1,9
1993	2.5	1,6
1994	2.2	1,5
1995	S/d	1,5
1997	2.0	1,3

Fuente: Según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS).

Desde 1995 se verifica entonces un crecimiento sustantivo de la matrícula pública en educación inicial, resultante de la incorporación mayoritaria de los sectores de menor ingreso. En Montevideo, en los años que se analizan, más de 5.000 niños pertenecientes al primer cuartil y más de 2.000 del segundo cuartil se incorporaron a la escuela pública para recibir atención preescolar, mientras que el aumento de población perteneciente a los tres restantes quintiles no llega a ser de 2.000 menores (Cuadro 10).

Cuadro 10

***Evolución del volumen de la población preescolar en educación pública por quintiles (1995-1999)***

	<b>Categoría</b>	<b>Año</b>					
		<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Diferencia</b>
		<b>(a)</b>	<b>(b)</b>	<b>(c)</b>	<b>(d)</b>	<b>(e)</b>	
<b>Quintiles De Ingreso</b>	Quintil 1	6790	8955	9987	11653	12103	5313
	Quintil 2	3676	4847	4850	5659	5878	2202
	Quintil 3	2990	3944	2783	3247	3373	383
	Quintil 4	1433	1890	2108	2459	2554	1121
	Quintil 5	685	904	737	860	893	208

Fuente: Según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS) y Administración Nacional de Enseñanza Pública.

Las modificaciones de la segunda mitad de la década del '90 indican que la intervención pública logró incidir en la ampliación de la cobertura preescolar en los estratos pobres de la sociedad. Dicha intervención se hizo utilizando y renovando la capacidad institucional existente, así como también aprovechando la orientación histórica del sistema. Ello significa que una matriz educativa universalista se logró adaptar a los nuevos tiempos, logrando focalizar y por ende favorecer la inclusión de sectores infantiles que aparecían excluidos de la educación inicial. Este tipo de alternativa de política pública deja en evidencia la falsa dicotomía entre universalización y focalización, ampliamente consideradas como excluyentes o contradictorias. En este sentido, la ampliación de los servicios estatales de educación inicial parece haber tenido efectos positivos en la reducción de las distancias sociales pese a no eliminarlas.

De cualquier manera, la presencia del Estado en este campo rompe la barrera representada por los déficits educativos, pero cabe suponer que encuentra aún resistencias (si bien se detecta una tendencia favorable) allí donde conviven juntos escasos recursos monetarios y falta de cobertura de alguna necesidad básica.

El análisis del caso uruguayo deja en evidencia cómo juegan los factores domésticos en la implementación de éstas u otras reformas sociales. De esta manera se descartan las opciones genéricas y homogeneizantes que advierten sobre el potencial beneficio del retiro del Estado del conjunto de áreas donde tradicionalmente intervino, sin tomar en cuenta los rendimientos obtenidos en las mismas. Si se atiende el campo de la educación de una manera contextualizada, todo parece indicar que los cambios se procesarán de acuerdo a las acumulaciones nacionales en dicha arena de *policies*, y allí donde existió un Estado históricamente incidente y con buenos resultados en la materia se torna imposible descartar su presencia en los procesos de revisión<sup>7</sup>.

### **Caracterización de las organizaciones civiles prestadoras de servicios**

En este ítem se caracterizan las asociaciones sociales involucradas en la prestación de servicios de protección, ya sea las incorporadas en programas diseñados para implementarse de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil organizada (Plan CAIF, iniciativa mixta), como aquellas denominadas filantrópicas, cuyas iniciativas de ayuda se programaron, en un inicio, de forma independiente al accionar estatal.

Si bien estos universos son distinguibles analíticamente, en la práctica se entremezclan, en la medida que algunos de los centros ubicados en el mundo filantrópico también forman parte del mencionado Plan, además de ofrecer otros servicios.

Más allá de esta interconexión práctica entre las organizaciones sociales, la intención de este estudio es captar la dinámica de funcionamiento, los comportamientos y las características diferenciales que tienen estos centros, en la medida que utilizan estrategias de acción específicas.

Por una parte se encuentra el Programa de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), diseñado como una alternativa de protección que desde el comienzo contemplara la participación de agentes sociales y estatales en su instrumentación. Por otra parte se ubican aquellas organizaciones que trabajaron históricamente con poblaciones infantiles carenciadas ofreciendo múltiples prestaciones sociales, pero que no fueron integrantes de una estrategia pública de acción previamente definida. Cabe consignar que una proporción significativa de este segundo tipo de agentes se organizó en una estructura más amplia, Red de Infancia, a fin de operar, independientemente de sus especificidades, de forma relativamente conjunta.

### **Descripción general**

El estudio de las instituciones involucradas en la atención a la infancia en situación de carencias críticas muestra una considerable variabilidad. Una aproximación preliminar permite identificar la presencia de poco más de cuatrocientas instituciones, distribuidas un 35,7% en la capital y un 64,3% en el resto del país (Cuadro 11).

El análisis global indica que poco más de la tercera parte de las instituciones adopta la modalidad de CAIF (iniciativa de carácter mixto), y prácticamente un 60% son de tipo filantrópico. En el último caso es la sociedad civil la que lleva adelante, en principio, el servicio respectivo<sup>8</sup>.

La discriminación de estos tipos institucionales según área geográfica señala que las iniciativas mixtas tienen comparativamente una mayor presencia en el Interior (región nacional que excluye la capital del país), casi un 45%, en tanto las instituciones filantrópicas son mayoritarias en Montevideo, 73,6%. Esta distribución geográfica de los centros podría estar indicando una dependencia mayor de la esfera pública en el Interior, y a la vez la existencia de sujetos extra-estatales más consolidados en la capital.

Cuadro 11

*Tipos de Institución según área geográfica*

	Área Geográfica		
Institución	Montevideo	Interior	Total
Caif	22 (44,8)	(15,3) 138	116 (34,2)
Filantropico	106 (51,0)	(73,6) 238	132 (59,1)
Total	144 (64,3)	(35,7) 403	259 (100,0)

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).

Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

El análisis del Cuadro 12 expresa en primer lugar que las instituciones pioneras datan del siglo anterior. El primer período, de 1830 a 1904, caracterizado por la construcción del Estado Nación, apenas registra la fundación de instituciones. El período posterior, de formación y consolidación del Estado de Bienestar, comprende prácticamente un 20% de las existentes. El tercer período, de crisis del modelo de desarrollo de corte proteccionista, muestra para pocos años un surgimiento considerable (14%). El período autoritario, de repliegue de la sociedad civil, señala la emergencia de un 15% de estas instituciones. El hecho más significativo está constituido por la explosión institucional que se produce en el período post-dictatorial. La mitad de las organizaciones existentes en la capital orientadas al trabajo con infancia se fundaron en la última década y media.

Cuadro 12

*Período de fundación según tipos institucionales*

Período de Fundación	Tipo de Institución		Total
	Caif	Filantropico	
1830-1904		2 (2,3)	2 (2,0)
1905-1960	2 (16,7)	16 (18,6)	19 (5,0)
1961-1973		14 (16,3)	14 (13,9)
1974-1985		15 (17,4)	15 (14,9)
1986-1998	10 (83,3)	39 (45,3)	51 (50,5)
Total		86 (100,0)	101 (100,0)

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).

Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Para los CAIF esta lectura puede parecer una obviedad (83,3% surgieron en este último período), puesto que la creación de estos centros responde a una iniciativa históricamente reciente. Sin embargo, no se debe confundir surgimiento de un CAIF con la fundación de la institución, que puede ser anterior.

Resulta altamente significativo que en la etapa de redemocratización se fundara una considerable proporción de instituciones de tipo filantrópico (45,3%). Este hecho parece indicar que la época reciente, al menos cuantitativamente, expresa el “momento” de la sociedad civil”.

Cuadro 13

*Tipo de servicio según Instituciones*

	Tipo de Institución		
Tipo de Servicio	Caif	Filantrópico	Sub-total
Guardería/ Integral	17 (81,0)	35 (37,2)	64 (48,8)
Alimentación	4 (19,0)	23 (24,5)	30 (22,9)
Educación		29 (30,9)	30 (22,9)
Otros		7 (7,4)	7 (5,3)
Sub-total	21 (16,0)	94 (71,8)	131 (100,0)

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).

Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

En relación a las prestaciones que ofrecen, prácticamente la mitad de los centros CAIF brinda atención integral a la infancia, incluyendo al menos servicios alimentarios y educativos. Sin embargo, este fuerte porcentaje está determinado por el carácter integral de dicho Plan, ya que la iniciativa supone un servicio intersectorial como uno de sus pilares constitutivos. Esto se manifiesta en que un 81% de los CAIF ofrece servicios de atención integral. De cualquier manera las organizaciones filantrópicas también comparten esta tendencia, ya que un 35% de ellas presta servicios de esa naturaleza. Sin embargo, sus prestaciones son más variadas, incluyendo también en proporciones importantes programas exclusivamente educativos o alimentarios (Cuadro 13).

Interesa destacar el registro de la categoría “otros” ubicada en el universo filantrópico. Se trata de centros que atienden problemáticas particulares de fuerte exclusión social, como por ejemplo la infancia en situación de calle.

## **Una estrategia mixta de protección (los CAIF)**

### **Emergencia, objetivos y cobertura**

El Plan CAIF comenzó a funcionar en el primer período democrático, en 1988, a través de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Su surgimiento está asociado a la constatación de elevados índices de pobreza en determinados sectores de la población, particularmente en grupos menores de 14 años, y a la ineficiencia relativa del gasto social en diversos programas dirigidos a combatir estas situaciones (Plan CAIF, 1996[b]).

Dicho Plan se propuso la creación de centros en todo el país encargados de atender de forma integral la problemática de niños en edad preescolar mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. Esta última esfera estaría organizada en Asociaciones Civiles encargadas de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los Centros CAIF (INAME/Plan CAIF, 1996).

Entre sus objetivos generales figuran: impulsar acciones integradas de los organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza, y mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia (INAME, 1998).

El Plan CAIF ofrece a través de sus centros barriales y regionales servicios de atención preescolar de tipo integral, que se traducen en la práctica en educación inicial, incluyendo estimulación psicomotriz, nutrición con tres ingestas diarias (desayuno, almuerzo y merienda), y cierto nivel de cobertura en salud, alcanzando originalmente un espectro de niños de 2 a 5 años (Plan CAIF, 1996[a], 1997). El horario de atención es de 8 horas diarias, posibilitando de este modo un trabajo en profundidad con los menores, y a la vez facilitando a sus padres o tutores la incorporación al mercado de empleo.

En la actualidad el grupo etario de referencia del Plan se ha redefinido, atendiendo fundamentalmente a niños de 2 y 3 años, debido a la reforma de la Educación Pública puesta en práctica desde 1995 que incorporó la enseñanza a preescolares a partir de los 4 años de edad.

De acuerdo con la información actual disponible, es posible afirmar que la creación de centros CAIF tiene un crecimiento sostenido. La población asistida asciende aproximadamente a 10.000 menores de acuerdo a las estimaciones simples realizadas sobre la información existente en torno a 54 centros nacionales, como surge de los Cuadros 14 y 15.

Cuadro 14

***Información de Población CAIF/Región***

	Montevideo	Interior	Total
Centros con información	13	41	54
Centros sin información	9	75	84
Total	22	116	138

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).  
Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Cuadro 15

***Cantidad de Niños por CAIF/Región***

	Montevideo	Interior	Total
Nº de Niños informados	953	3078	4031
Nº de Niños estimados*	1613	8708	10301

\*La estimación se realizó aplicando una regla de tres simple.  
Fuentes: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).  
Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Debe destacarse que las autoridades centrales del Plan confirmaron estos datos aproximados de cobertura poblacional.

“Estoy pensando en general, que nosotros estaremos llegando ahora a once mil, doce mil niños. (...) Y en este momento debemos tener ciento ochenta socios, Asociaciones Civiles” (Entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).

De los CAIF ubicados en Montevideo, en un universo de 13 centros que cuentan con información, casi el 54% tiene una asistencia promedio menor a 70 niños, mientras que el 46% restante está más densamente poblado. Estos datos son indicativos de la intensidad de la demanda social, y por ende permiten concluir que los servicios que ofrece el Plan tienen un consumo importante.

La tendencia de la información cuantificada se ve reafirmada a partir de las opiniones de los seis centros CAIF entrevistados. Más allá de pequeñas diferencias, se constata que en el 50% asisten grupos de entre 57 y 70 menores, y el 50% restante cubre de un mínimo de 80 a un máximo de 150 niños. Interesa además señalar que los centros de mayor densidad poblacional a la vez ejecutan otros programas de educación inicial, también de naturaleza público-privada.

Si bien estos centros están cubriendo una demanda efectiva de cierta envergadura, en la medida en que ninguno de los entrevistados baja de 60 preescolares, la demanda potencial es aún mayor. El 33% declaró explícitamente tener una lista de espera, que en algunos casos representa un 60% de su actual cobertura.

“Al día de hoy sesenta y seis, veintidós por grupo. Y en listas de espera hay bastantes, alrededor de cuarenta niños” (Entrevistas en profundidad a representantes de CAIF).

Interesa conocer los criterios de focalización y selectividad utilizados para captar a los grupos sociales en situación de riesgo, en la medida en que este programa pretende facilitar el acceso a los servicios a los sectores “excluidos” de las políticas sociales tradicionales. Los análisis sobre este tópico arrojan un balance sumamente positivo.

Un estudio de alcance nacional realizado en 1997 por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) sobre una muestra de 24 centros señala que el Plan llegó a cubrir al 12,6% de población con NBI y a un 8% de menores pertenecientes a hogares urbanos pobres (CLAEH, 1997). Si esta información se actualizara de acuerdo al último censo nacional llevado a cabo en el año ‘96 y procesado con posterioridad a la finalización del estudio de referencia, las estimaciones indican un saldo más favorable de asistencia del Plan, aunque las variaciones no son altamente significativas: 15,2% de hogares con NBI y 9,7% en situación de pobreza (Cuadro 16)<sup>10</sup>.



Cuadro 16

***Cobertura de los CAIF en términos de NBI y Línea de Pobreza***

	<b>Cobertura CAIF</b>	<b>Población</b>	<b>% de Cobertura</b>
<b>NBI</b>	5.663*	37.169	15,2
<b>Pobreza</b>	6.053**	62.209	9,7

Fuente: Información del estudio Claeh (1997) y ajustado de acuerdo a las cifras del Censo Nacional de Población del año 1996.

\* 72,6% de 7.800 (niños de CAIF).

\*\* 77,6% de 7.800 (niños de CAIF).

Cuando se caracteriza internamente a la población que acude a los centros, se comprueba que la focalización alcanzada es altamente significativa, ya que casi un 73% de los niños que asisten al Plan proviene de hogares con NBI, y aproximadamente un 78% lo hace de hogares debajo de la línea de pobreza. Este éxito parcial parece responder a la ubicación de los centros, en la medida que el 80% de ellos se instalaron en zonas calificadas como carenciadas (INAME/Plan CAIF, 1996).

A partir de estos datos, resulta pertinente considerar que una iniciativa de protección relativamente joven, y novedosa en su forma de implementación, consiguió alcanzar parte de las metas programadas. A su vez, es posible calificarla en términos de una política social de segunda generación, en la medida en que quiebra con el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, incorporando agentes de la sociedad civil, y transformándola así en una propuesta de carácter mixto.

**Inserción institucional**

En sus 11 años de vida el Plan fue cambiando de inserción institucional en la esfera estatal. En 1996 por sanción parlamentaria pasa a insertarse en el Instituto Nacional del Menor (INAME), que asume la coordinación general del mismo, creando para tales cometidos una Secretaría Ejecutiva específica (INAME/Plan CAIF, 1996).

Más allá de su nueva localización institucional, el Programa mantiene entre sus objetivos esenciales el de brindar un servicio integrado, para lo cual se hace imprescindible una cooperación efectiva interinstitucional al interior de la esfera estatal, específicamente entre los servicios públicos sociales, y a la vez

asegurar el involucramiento de la sociedad civil en su implementación y administración.

Entre las principales instituciones públicas que intervienen figuran el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (M.S.P), la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y las Intendencias Municipales.

Por parte de la sociedad intervienen las Asociaciones Civiles en tanto agentes comunitarios, que a partir de la celebración de un convenio habilitante con el Estado asumen funciones en la administración de los fondos públicos asignados para la prestación y la gestión de este servicio de educación inicial.

Una vez expuestos los aspectos institucionales esenciales del Plan y de las contrapartes sociales, es importante detenerse en el análisis del nuevo marco público que ampara al programa en términos de su alcance y significado para la naturaleza mixta de esta propuesta de protección.

Su reubicación en la órbita estatal en términos de una entidad pública no sólo especializada y con tradición en el campo de la minoridad, sino también con un diseño institucional específico y arraigado en el entramado organizativo del Estado, conduce a interpretar, en una primera instancia, que la misma puede tender a estatizarse. La consideración de que esta tendencia tenga chances de plasmarse obliga a tener en cuenta el peso y la capacidad de injerencia de los componentes públicos y privados que conforman el Plan. Además, deben incluirse en dicha consideración los nuevos aspectos normativos y de regulación que acompañan a esa reinserción.

Según documentos oficiales, el encuadre institucional actual “(...) asegura que el Plan opere (...) con un referente central en el Estado que asegure coherencia, integridad y calidad de los servicios (...) de modo de asumir formalmente el Plan CAIF dentro de su propia estructura (...)” (INAME/Plan CAIF, 1996). Su reubicación le imprime un mayor status político, y por ende autoridad para garantizar las colaboraciones sectoriales imprescindibles que hacen a la dinámica de reproducción del servicio.

Existen tres propuestas sustantivas que se plasmaron con fuerza en esta última fase del Plan: la elaboración de una currícula específica de educación inicial, una fuerte capacitación docente y funcional del personal de los centros, y el diseño de nuevos subprogramas dirigidos a la población infantil y su familia.

El análisis de cada una de estas novedades muestra que el diseño de las mismas radica en el Estado, específicamente en la Secretaría del Plan, y las Asociaciones Civiles se ubican en su mayoría como receptoras de esas iniciativas (Entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan y a los Centros).

### **Los CAIF y el Estado**

Se constatan distintas posiciones entre el universo de centros CAIF relevados en Montevideo respecto a la relación histórica que han mantenido con las organizaciones estatales y la que actualmente tienen con la Secretaría del Plan en particular.

Los centros que poseen una cierta trayectoria en el programa consideran unánimemente que el nuevo encuadre institucional los favoreció en su funcionamiento, básicamente en dos rubros: la regularidad de los aportes económicos y/o en especie, y el fuerte apoyo en la capacitación del personal. Para un grupo de CAIF esta nueva ubicación plantea mayores exigencias en la calidad del servicio, difíciles de cumplir dados los recursos humanos y materiales disponibles (Entrevistas en profundidad a representante de CAIF). Las anteriores localizaciones del Plan generaban un cierto grado de incertidumbre sobre el funcionamiento y proyección del programa, y a la vez algunos tenían la percepción de que la función de asesoramiento y respaldo que les brindaba el Estado se resumía en simples tareas de fiscalización.

“Y, antes de que el Plan estuviera en el INAME como que la parte de capacitación estaba un poco parada” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Sobre todo uno notaba (...) que en la etapa anterior la presencia del organismo del Estado era simplemente fiscalizadora” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Más allá de esta valoración genérica positiva del actual marco institucional del Plan, los contactos con el INAME son puntuales, relacionados con la firma de convenios y la obtención de recursos financieros. El vínculo fuerte de los centros se establece en realidad con la Secretaría del Plan.

El conjunto de los CAIF entrevistados considera que la relación con dicha Secretaría es altamente positiva en lo relativo a recibir pautas precisas de orientación y al establecimiento de un diálogo relativamente fluido. A su vez, reconocen y valoran el conjunto de innovaciones e inversiones realizadas por esa entidad para aumentar la calidad del servicio en términos de nuevos programas de educación inicial, estimulación, y mejoramiento con los adultos. Sin embargo, la mayoría de estas apreciaciones están centradas en las nuevas alternativas que les brinda el Plan, más que en un involucramiento activo en la toma de decisiones.

En este sentido, la participación o las instancias de contacto están asociadas a las funciones propias de la Secretaría (supervisión, evaluación), así como al potencial aprovechamiento de las ofertas que ella impulsa, y no tanto al campo de incidencia en las definiciones programáticas de este plan. Interesa exponer algunas de las opiniones calificadas, sumamente significativas en relación al alcance de la participación.

“La relación con la Secretaría es bastante periódica porque (...) nosotros estamos supervisados por la Secretaría. Pero te dan determinadas pautas a cumplir. (...) Más allá de eso por distintos motivos estamos bastante en relación con la Secretaría” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“La relación con la Secretaría del Plan es bien nueva. (...) Hay mucha expectativa. (...) Por un lado vemos que es enriquecedor el convenio más allá de la parte económica que (...) es lo que al inicio nos mueve. (...) Hoy vemos que al menos el ofrecimiento que se nos da (...) es positivo. Porque toda esta capacitación nos va a permitir enriquecernos” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Al mismo tiempo, una serie de centros detecta que ciertas decisiones, esencialmente en el plano educativo, son determinadas fuera de un ámbito de consulta, percibiéndolas en ciertos casos como directivas a cumplir, y en otros en términos de imposiciones.

“De un tiempo a esta parte están viniendo directivas como más coercitivas digamos de alguna manera. (...) De alguna manera veremos cómo hacer. (...) Me parece que ya que tenemos tanto diálogo, ya que tenemos un montón de cosas con la Secretaría, (...) ellos hacen consultas con nosotros y después vienen resoluciones o vienen cambios. (...) Esto me parece no tener en cuenta lo que la gente opina. Gente que está sacando los centros CAIF adelante” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“La Secretaría del CAIF da las directivas, y hay que aplicarlas, (...) nos da pautas educativas, en verdad es más que pautas, te exigen más que Primaria. Ellos también hacen talleres de capacitación y perfeccionamiento del personal para todos, para maestros, para asistentes, hay diversos cursos. La Secretaría del CAIF nos comunica y acá se seleccionan los cursos” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

De estas declaraciones se desprenden dos temas importantes altamente asociados, uno referido a la participación efectiva que tienen los CAIF en la orientación del Plan, y otro referido a la preocupación de los centros por defender su autonomía.

Resulta evidente que la totalidad de los CAIF de la muestra no tuvo intervención en el conjunto de las propuestas impulsadas por el Plan en este último período, que apuntan en cierta medida a la uniformización de los servicios que se brindan. Independientemente de los problemas de ajuste de estos lineamientos, una proporción mayoritaria de centros considera que esas propuestas tienden a fortalecerlos. Sólo una minoría es crítica de los procedimientos utilizados en su definición, y surge inmediatamente el tema de la defensa de su perfil e independencia.

La falta de un cuestionamiento más generalizado en torno a la forma de decisión de las pautas estratégicas del Plan y sobre el contenido de las mismas, conduce a pensar que el polo social de este programa es débil. El mismo no se manifiesta como un interlocutor con capacidad de promover líneas de acción o modificar directivas, y a su vez carece de organización colectiva como para tomar posiciones en conjunto. La dispersión territorial, sumada a la carga de trabajo cotidiano, no favorece la emergencia de actividades comunes o la generación de instancias de intercambio horizontal exceptuando las impulsadas por la propia Secretaría.

### **Fuentes de financiamiento permanentes u ocasionales**

El Estado es el encargado de financiar el funcionamiento del Plan, ya sea con aportes financieros específicos del INAME o con recursos en especie y humanos de las otras organizaciones públicas que forman parte del mismo.

La totalidad de los centros entrevistados reconoce el aporte del Estado como fundamental, ya que para las tres cuartas partes de ellos el mismo significa el 100% de los recursos, pese a que se señala en algunos casos la existencia de ciertos déficits mensuales. Para la cuarta parte restante, dichos aportes representan entre un 80 y un 50% de los recursos de la institución. En estos últimos casos el porcentaje faltante es cubierto por fondos subsidiarios de agencias internacionales que se están retirando del país, o por recursos propios de la entidad más amplia que los ampara.

Resulta evidente entonces la dependencia económica de los centros del Plan en relación al Estado, incluso de aquellos que declaran poseer recursos adicionales para mantener sus servicios.

### **Participación del polo social**

Uno de los ejes analíticos de este estudio que tiene un énfasis singular en el Programa CAIF es el tema de la participación. El papel reservado a la sociedad civil organizada, a las Asociaciones Civiles y a los núcleos familiares de los menores, parece ocupar un lugar privilegiado en esta estrategia de protección comparado con las clásicas políticas sociales.

En diversos documentos de la propuesta se indica el plano participativo como un rasgo distintivo y esencial del programa, en la medida en que se reconoce, por una parte, que la legitimidad de la propuesta radica en la existencia de unidades locales interesadas en promover el servicio y por ende satisfacer una necesidad colectiva de la comunidad de referencia, y por otra, se destaca la importancia de la familia, cualquiera sea su composición y situación legal, como el medio básico e insustituible de socialización de la población infantil.

La nueva unión proyectada, Estado-Comunidad local-Familia, intenta que el Plan CAIF no se plasme como una política unilateral impuesta desde la esfera estatal, desconociendo la diversidad de intereses y contextos a la manera de los tradicionales programas de protección universalistas.

En base a lo expuesto es posible discernir dos componentes diferenciales en la matriz de participación concebida por el Plan. Uno de ellos comunitario o local, asociado a la existencia de Asociaciones Civiles encargadas de instrumentar la propuesta, y otro referido al involucramiento en el proyecto de los núcleos familiares de la población asistente. Los dos componentes no son asimilables, ya que responden a lógicas e intereses distintos y sobre todo a diversos aspectos de la problemática social que se pretende enfrentar.

De acuerdo a lo analizado en ítems anteriores sobre la fortaleza de las Asociaciones Civiles en tanto interlocutores del Estado, se detectaba cierta debilidad para incidir en los lineamientos programáticos de esta propuesta, teniendo en cuenta la modalidad pasiva de relación que mantenían con las autoridades del Plan.

No obstante, interesa señalar que la apreciación global sobre la debilidad de estos agentes no le quita importancia a las actividades locales que desarrollan y a la responsabilidad social que están asumiendo.

Resta abordar el otro plano de la participación, referido a la inclusión de las familias de la población en el proceso educativo integral previsto por el Plan. Este punto emerge como crítico tanto en diversos diagnósticos sobre el programa como en la información cualitativa recogida de las entrevistas.

Los estudios efectuados sobre este tema tomando como base una muestra de 24 CAIF, señalan las dificultades que se suscitan en este campo. Se detecta que la participación de los padres en actividades educativas, sin considerar la calidad y el tipo de involucramiento en tales tareas, es la siguiente: las madres participan en un 50%, y los padres apenas en un 13% (CLAEH, 1997).

La información recabada de las entrevistas reafirma la tendencia de un proceso dificultoso para lograr la participación sostenida de los núcleos familiares, pero a la vez la totalidad de los centros se la plantean como meta a profundizar, incluso aquellos que no la consideraban como un aspecto esencial en su forma de intervención (Entrevistas en profundidad a representantes de CAIF). Como se observa en el Cuadro 17, la gran parte de los centros considera que los niveles de participación de las familias son bajos, y ninguno de ellos plantea un alto grado de concurrencia en las actividades que el centro lleva a cabo.

Cuadro 17

*Niveles de participación de los padres*

Nivel Participación	Nº Centros
Medio	2
Bajo	4
Total	6

Fuente: Muestra de Centros CAIF.  
Entrevistas en profundidad CIESU.

Cuando se analiza el tipo de instancias en las cuales los padres concurren, se comprueba que en su totalidad son actividades puntuales y de muy diversa índole, inclusive las de los centros que declaran contar un nivel medio de participación. Es posible discriminar tres categorías: actividades mínimamente extensas, actividades de asistencia, y actividades de colaboración.

Las primeras se traducen en jornadas dedicadas a las familias generalmente concentradas en un día, paseos, festejos y clases abiertas, las cuales si bien son programadas, carecen de cierta regularidad.

“Los padres y familiares participan en el CAIF más o menos. (...) Participan en reuniones, en festivales, en paseos con los niños y en paseos con las familias. (...) Les llamamos así: el día de la familia, paseo de la familia, jornada de la familia. (...) La condición es que el niño viene con la familia” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Las actividades de asistencia se centran fundamentalmente en reuniones y charlas informativas o de intercambio, y más allá de que se consultan las fechas y horarios posibles de realización, la asistencia a las mismas es variable.

“No es fácil la participación de los padres, pero nosotros vemos que a las reuniones de padres no se rehusan, ellos vienen. El año pasado las reuniones no bajaban de 25 a 30 padres” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Las actividades calificadas bajo la categoría de colaboración refieren a tareas concretas de ayuda al centro no relacionadas estrictamente con la instrumentación de acciones educativas. Las mismas contemplan tareas de limpieza, ayuda en la preparación de alimentos, y arreglo del equipamiento del local. Estas actividades pueden expresar formas de intercambio altamente positivas, ya que tal vez sea en estos espacios donde la población de referencia pueda ofrecer sus conocimientos

y habilidades. De cualquier manera merecerían un tratamiento especial por parte del centro, para que no se transformen en una forma de relación pasiva y en algún sentido utilitaria.

“Cuando hacés algún tipo de jornadas como que ellos participan, como en (...) la limpieza o para armar juegos. (...) En forma permanente no. Hay un par de carpinteros que nos apoyan en la preparación de mesas y a veces con las cerraduras, canillas, ese tipo de cosas. Ya contamos con dos o tres padres que sabemos que lo saben hacer y cuando se los necesita se los llama” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Ellos tienen que tener un compromiso. (...) La mamá sobre todo viene, que es lo que contamos, (...) y colaboran a ayudar a pelar manzanas. (...) Vienen con gusto” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Por otra parte, el universo de centros entrevistados señala, como factores críticos que inciden directamente en la dinámica de participación de las familias en torno a las actividades que despliega el centro, una serie de problemas de índole social. La mayoría coincide en que el factor que más bloquea el acercamiento de los padres es una importante carga laboral, en la medida en que las estrategias de supervivencia de esta población son múltiples y requieren de una amplia extensión horaria en su desarrollo. En este marco, el CAIF cumple, además de su función socio-educativa, otra de carácter económico, en el sentido de habilitar a las familias para la procura de su sustento básico. Evidentemente, si la población de referencia es carenciada, su inclusión en el mercado formal o informal de trabajo supone una inversión de tiempo mayor que la de la media poblacional para obtener recursos mínimos. De esta manera, se vuelve difícil para los centros encontrar espacios de tiempo que permitan a las dos partes generar un intercambio fluido.

“Lo que pasa es que la gente tiene trabajo en la casa o fuera. Pero los padres vienen cuando se necesitan y ayudan” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Las principales razones para la no participación de los padres, se da a veces (...) es por un tema de tiempo. (...) Porque uno plantea en el horario de trabajo del centro, entonces entre las 8 y las 16 hrs.; es un horario muy pequeño para que el padre pueda venir, el que está realmente trabajando. A veces se plantean tres o cuatro instancias en el mes y no puede estar faltando dos veces al mes al trabajo o venir más temprano” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Nos dirigimos a una clase social, que es gente trabajadora, vienen muertos de trabajar todo el día y vienen acá para levantar a sus hijos e irse a su casa; ¿a qué hora le vamos a dar trabajo?” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).



Para un grupo minoritario de centros, los factores obstaculizadores de la participación no se agotan en la esfera laboral o de supervivencia. También se supone la existencia de pautas de socialización y desinterés que se le adjudica a este sector social en particular.

“También hay que tomar en cuenta el desinterés de los padres. (...) Este año uno de los objetivos del centro es ése, apuntar a que el padre participe en forma activa y no en forma pasiva” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

En último lugar, se indica también a la localización de ciertos CAIF como un elemento adicional bloqueador de la integración de los núcleos familiares a los centros. Algunos de ellos se encuentran en lugares céntricos, pero no necesariamente carenciados. Si bien dicha ubicación facilita la afluencia de un público de diversas zonas de la ciudad al contar con medios de locomoción que recorren la misma, a la vez se vuelve oneroso para las familias una asistencia asidua. Esta situación complejiza aún más el tema de la participación, ya que implica mayores esfuerzos del centro para integrar grupos cuya pertenencia local no se remite a la zona de operación del CAIF.

## Las organizaciones civiles independientes del Estado

### Emergencia y objetivos

En este apartado se profundiza, a partir de información cuantitativa y cualitativa, diversos aspectos de los centros pertenecientes al llamado universo filantrópico tales como la cobertura de población que alcanzan a tener, sus trayectorias de emergencia y sus orientaciones centrales.

En términos de cobertura, las estimaciones para Montevideo indican que los centros filantrópicos atienden a una población superior a los 20.000 menores<sup>1</sup>, haciendo significativo el nivel de cobertura alcanzado en la capital nacional (Cuadro 18).

Cuadro 18

#### *Volumen de menores en Centros Filantrópicos*

	Volumen de Niños	Centros
<b>Registrados</b>	17816	86*
<b>Estimados</b>		
<b>Hipótesis Mínima</b>	20492	122**

\*Cantidad de centros con número de niños registrado.

\*\*Cantidad de centros totales.

Un análisis más preciso del proceso de emergencia de estas instituciones permite advertir la presencia de múltiples causas. Es posible reconocer el surgimiento de centros en relación a la pertenencia a instituciones religiosas, a los vínculos externos o a la presencia de organizaciones más amplias.

Cuadro 19

***Tipología de emergencia de Centros Filantrópicos***

Emergencia		Nº de Centros
Instituciones Religiosas	Desde su origen	2
	Cambio de Orientación	6
	Acción Individual	2
	Sub-total	10
Origen Externo		2
Organizaciones No Gubernamentales		3
Otros		2
Sin Información		1
Total		18

Fuente: Muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad CIESU.

En primer lugar, se destaca que prácticamente un 60% (diez en diecisiete) de los centros con información posee una membresía religiosa (Cuadro 19). Algunos centros (si bien no son la mayoría) comenzaron a funcionar a partir de la segunda mitad del presente siglo. La acción original de miembros de instituciones eclesásticas, en algunos casos entrevistados, muestra la presencia histórica de la Iglesia en términos de desarrollo de la acción social dirigida a los sectores más necesitados.

“ El era pastor bautista y sintieron un día la necesidad de hacer un hogar para niños. Ellos empezaron recibiendo niños que golpeaban la puerta y les pedían por favor que se los terminaran de criar y se les educara, y bueno, eso fue lo que hicieron. Entonces no hay una fecha exacta de fundación. Fue más o menos en 1953” (Entrevista en Profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Debe subrayarse que en el comienzo de la década del '80 se detecta un cambio en las instituciones religiosas de la capital, que deciden comenzar un trabajo de atención a menores en situación de carencias críticas. El 60% de las instituciones religiosas (seis de diez) inició planes de atención a la infancia en esta época. Se trata de años de reconstrucción institucional democrática en que la institución religiosa asume nuevas acciones sociales en pos de la infancia carenciada.

“El proceso de fundación comenzó hace doce años cuando se tomó conciencia de la realidad que vivían los niños, de un asentamiento que queda aquí que se llama ‘Nuestra Esperanza’. Entonces a partir de la iniciativa de una gente de la parroquia se empezó a ofrecer este servicio” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

En una minoría de casos, la creación de un servicio de atención a la infancia se encuentra asociada fuertemente a la acción voluntaria de individuos vinculados a organizaciones religiosas, pero sin contar en principio con el apoyo de la institución eclesial.

El universo de instituciones filantrópicas no es exclusivo de las instituciones religiosas. Dentro de ese mundo diverso, se destaca también la presencia de organizaciones que nacidas en el exterior del país, o vinculadas con él, lograron formarse a partir de fondos de origen externo (11,1%); y de organizaciones no gubernamentales con distinta proximidad a las instituciones del Estado y diferentes niveles de cobertura, en algunos casos más allá de la capital del país (16,7%).

En los centros de “origen externo” se registra la inversión de capital económico y social que se instala en el país en el período post-dictatorial, y que comienza a desarrollar acciones para mejorar la situación de la infancia pobre.

“Nosotros nacimos en Suecia en el año ochenta cuando fuimos exiliados, con motivo de que nuestros niños no perdieran la identidad, o sea que allí hicimos una guardería que era todo niños uruguayos, que después se fueron sumando latinoamericanos que eran chilenos, argentinos” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Finalmente, se ha observado la presencia de organizaciones que se sitúan en un nivel más amplio que el de la atención de menores en barrios o zonas. Se trata de instituciones que tienen una fuerte presencia a nivel nacional. En algunos casos son parte de organizaciones internacionales, y en otros exhiben un fuerte vínculo con organismos centrales del Estado.

El estudio de los objetivos definidos por los propios centros deja entrever determinados agrupamientos de acuerdo a su carácter, más general o más concreto, y según pretendan abarcar en su propuesta a otros sujetos más allá de la población beneficiaria.

A partir de estos criterios diferenciadores que surgen de las entrevistas realizadas, es posible distinguir tres tipos de objetivos: genéricos que apuntan a dimensiones de socialización moral o ciudadana; concretos que se orientan específicamente a la población beneficiaria; y contextuales que incluyen al núcleo familiar del menor. Se debe destacar que en los dos últimos tipos se realiza una diferenciación en relación a la población meta indicada.

Cuadro 20

*Tipología de Objetivos de Centros Filantrópicos<sup>12</sup>*

Objetivos	Nº de Centros
Genéricos de Socialización	5
Población Menor Beneficiaria	13
Población Menor y Núcleo Familiar	4

Fuente: Muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad CIESU.

Los objetivos genéricos de socialización moral o ciudadana apuntan a dimensiones de sentido vinculadas a valores esenciales sustentados por la institución. Están orientados a socializar al menor tanto en relación a valores éticos como a un futuro comportamiento ciudadano. En cinco de los dieciocho centros entrevistados (27,8%) se constató la presencia de este tipo de objetivos (Cuadro 20).

“Queremos que en el día de mañana sean una chiquilinas que puedan enfrentar la vida. ¿De qué forma? Haciéndolas libres, haciéndolas ver que son capaces, que a pesar de todas sus carencias, de todo su sufrimiento pueden perfectamente enfrentar la vida con un poco de valor y de fuerza” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

“Se apunta al comportamiento democrático, al comportamiento solidario” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Por otra parte, la mayoría de los centros (trece de dieciocho) formula objetivos vinculados a la cobertura de necesidades básicas en relación a la infancia, principalmente de alimentación y/o de educación. Un 44,4% de los centros (ocho en dieciocho) plantea objetivos de alimentación, y la misma cifra se ha verificado respecto a los objetivos educacionales. Consultados sobre los objetivos principales, dos centros respondieron respectivamente de la siguiente forma:

“El hambre de la gente, de los chiquilines” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

“Los objetivos de la Asociación Civil es la educación en general pero ahora estamos abocados a guardería, a niños de edad que van desde los seis meses, el año pasado teníamos bebés desde seis meses” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Debe señalarse que el sistema de necesidades al que apuntan estas organizaciones es más amplio que la cobertura de aspectos alimentarios y/o educativos. En otros casos se han detectado objetivos relativos a las carencias afectivas o familiares, vinculados evidentemente a las disímiles problemáticas de la infancia. Las instituciones que trabajan con el abandono familiar o con niños en situación de calle son las que formulan con mayor claridad este tipo de objetivos.

Un tercer tipo de objetivos se refiere a aquellos que incluyen al núcleo familiar de la población beneficiaria. En cuatro de los centros entrevistados se hace una referencia explícita a objetivos del contexto familiar, independiente de, o complementariamente a, los objetivos en relación a la población beneficiaria. El ejemplo típico registrado es el del centro que se ocupa de la atención del menor como una forma de permitir que la madre tenga acceso al mercado de empleo.

“Una madre trabajadora dónde deja su niño, entonces, nuestras guarderías apuntan a eso, a la madre trabajadora. O sea, que una persona que gana 3000 pesos puede ir porque le cobramos 500, y el niño allí no tiene que llevar nada. (...) Y siempre apuntadas para ese objetivo, para la madre trabajadora, para que la madre se saque ese problema” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

La diferenciación tipológica, realizada en forma inductiva, permitió descubrir los principales objetivos presentes en el universo de las instituciones filantrópicas. En síntesis, cada centro específico presenta una combinación *sui generis* de objetivos, si bien la alimentación y la educación (o la integración de ambas) resultan ser la tónica dominante.

### **Inserción institucional y formas de acción colectivas**

Los denominados centros filantrópicos carecen de una inserción institucional común, capaz de enmarcarlos en una estructura más amplia. No obstante, una proporción significativa de ellos, alrededor de 180, forma parte de la Red de Infancia, que se traduce en una entidad aglutinadora de este tipo de centros.

A los efectos de este estudio, nos interesa brevemente mencionar algunas características de esta Red. La misma se constituyó en el período de emergencia participativa, coincidente con la transición hacia la democracia, en 1983, a partir de un proyecto de UNICEF y de un centro privado de investigación y promoción (Centro Latinoamericano de Economía Humana -CLAEH). En sus inicios se conformó en cuatro sectores, que reflejaban la especialización o el campo de inter-

vención de este universo heterogéneo, a saber: “ollas populares”, guarderías, hogares, y centros de capacitación. Hasta el presente subsisten los tres últimos, ya que las “ollas populares” en tanto que intervenciones en el área alimentaria acompañadas de denuncias en relación a una situación global crítica y a un régimen político responsable de ello, estuvieron asociadas a una estrategia socio-política en la salida del gobierno de facto (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

En un comienzo, su objetivo principal se refería al fortalecimiento de la sociedad civil en pos de transformarla en un interlocutor válido para la formulación de políticas destinadas a la población infantil. En la actualidad ese objetivo se mantiene, aunque las estrategias para alcanzarlo se modificaron, dados los cambios que sufrió el contexto político de referencia.

Es posible afirmar que en un inicio el objetivo mencionado expresaba una actitud social defensiva y de alejamiento frente a un Estado que comprimía autoritariamente a la sociedad (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red). Esa actitud de distancia con el Estado parece haber sufrido un cambio radical cuando se atiende el intercambio que mantienen los centros filantrópicos con la órbita pública a partir del actual proceso de tercerización de servicios estatales.

En términos generales, la Red representa un espacio encuentro, de intercambio horizontal entre las unidades integrantes, y simultáneamente intenta operar como un instrumento que facilita la comunicación e incluso el contralor de las tradicionales agencias estatales encargadas de la problemática infantil.

### **Los Centros Filantrópicos y el Estado**

La relación con el Estado ocupa un lugar central en la estrategia de acción de estas organizaciones, pese a que este universo, a diferencia del Plan CAIF, no forma parte de un proyecto de políticas sociales que involucre explícitamente el polo público y el privado.

Se observa en el Cuadro 21 que una amplia mayoría de estos centros, el 88,5%, tiene convenios con el Estado para la prestación de sus servicios. Un 82,3% de ellos lo suscriben exclusivamente con instituciones públicas, y el 6,2% lo hacen con instituciones públicas y privadas. Sólo un 11,5% de estas organizaciones carece de convenios.

Cuadro 21

*Estructura de convenios de las organizaciones filantrópicas*

Convenio con Institución	Nº	%
Del Estado	93	82,3
Del Estado y Privados	7	6,2
Sin convenios	13	11,5
Total	113	100,0

Fuente: Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998

En el Cuadro 22 se presentan las principales instituciones estatales con las que dichas organizaciones realizan convenios. La estructura de instituciones públicas muestra la presencia destacada del Instituto Nacional de Menores (INAME) y del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), seguidas de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Una lectura general establece que casi la mitad de los centros realiza convenios con INAME e INDA, un 40% lo hace con la IMM, y una cuarta parte con el MEC. Le siguen, en orden de importancia, otras instituciones del Estado, como el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Ministerio de Salud Pública (MSP), y la Universidad de la República (UDELAR).

Cuadro 22

*Características de los convenios según participación institucional*

Instituciones que realizan convenios con los centros				
	Con una sola Institución pública	Con varias Instituciones públicas	Con varias Instituciones públicas y privadas	Total
INAME	6 (5,3)	45 (39,8)	4 (3,5)	55 (48,7)
INDA	12 (10,6)	43 (38,1)	3 (2,7)	58 (51,3)
IMM	6 (5,3)	36 (31,9)	4 (3,5)	46 (40,7)
MEC	4 (3,5)	19 (16,8)	5 (4,4)	28 (24,8)
INJU	— (0,0)	11 (9,7)	4 (3,5)	15 (13,4)
MSP	1 (0,9)	4 (4,4)	1 (0,9)	6 (5,3)
UDELAR	— (0,0)	4 (3,5)	1 (0,9)	5 (4,4)

Fuente: Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998.

En este marco de contractualización se registra como una situación común el hecho de que estas organizaciones filantrópicas establecen simultáneamente convenios con varias entidades públicas. Esta multiplicación de contactos con el Estado seguramente responde al tipo de servicios que brinda este universo de centros, ya que en el mismo se incluyen hogares que ofrecen prestaciones de carácter integral, y a su vez se encuentran centros que brindan más de un tipo de servicio.

Como resulta del Cuadro 22, del 48,7% de los centros que tienen una relación contractual con INAME, prácticamente un 40% lo hace junto con otra institución estatal, siendo marginales las restantes categorías.

En el mismo sentido, del 51,3% de instituciones que tiene convenio con INDA, un 38,1% también lo tiene con otras instituciones públicas. De cualquier manera, vale la pena destacar que el INDA es la institución que por sí misma realiza más convenios con los centros, esto es, en un 10,6% de los casos. Ello podría estar significando que estas organizaciones privilegian de alguna manera la dimensión alimentaria.

Siguiendo con la simultaneidad de los convenios, un análisis similar puede realizarse para la IMM. Del 40,7% de los centros que establecen contratos con el Municipio, un 32% lo hace junto con otras instituciones públicas.

Más allá de esta descripción global sobre las relaciones establecidas entre la esfera pública y la social, es indudable que se está produciendo un acercamiento entre ambos agentes, cuyos resultados en términos de la generación de un espacio de intercambio e interlocución todavía parece estar en construcción.

Los centros entrevistados tienen una evaluación relativamente “positiva” de su relación con el Estado, por supuesto no exenta de contradicciones y desconfianzas. En la mayoría de los casos describen los beneficios económicos y financieros que esos vínculos les reportan para la ampliación o mejora de los servicios que brindan. Para un grupo amplio de estas entidades, el momento de crecimiento o cambio de dichas instituciones parece coincidir con la fase en que se materializa la relación con el Estado (Entrevistas en profundidad a representantes de centros).

Por otra parte, un grupo de esos centros, así como la Red, plantea un conjunto de problemas o aspectos a ajustar en su relación con el Estado. Los mismos refieren a la lógica de los convenios, al monto de recursos que se traspasa por los servicios, y por ende a la modalidad de regulación.

Uno de los problemas centrales reside en que si bien el Estado (INAME) realiza contratos específicos teniendo en cuenta el servicio que se brinda, asociado a la problemática general que presentan los menores (internado, centro de niños, etc.), no contempla la complejidad de la situación de esta población, y por lo tan-



to termina transfiriendo recursos considerando básicamente el número de beneficiarios. Este cálculo por individuo obstaculiza la forma de trabajo e intervención de los centros. En este marco, no está considerado en las transferencias estatales el mantenimiento de la infraestructura, que en ocasiones no se limita sólo al estado de conservación del local, sino que alcanza otras inversiones que estos agentes realizan en esa población infantil (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

Los problemas arriba detallados también están relacionados con la forma de regulación y control que el Estado establece sobre los servicios que traspasa a estos centros. En este sentido, los parámetros de supervisión son evaluados como rígidos o tradicionales, en la medida en que sólo atienden la permanencia o la asistencia al centro de los menores según la prestación convenida.

Independientemente de las dificultades planteadas, estas organizaciones indican mejoras en la forma de entendimiento con el Estado en los últimos años. A su vez, se vislumbran fórmulas o medidas para sortear el conjunto de limitantes derivadas de los convenios. Si bien se reconoce que esa tarea es ardua y que se necesitan cambios profundos en la normativa pública que insumirían un tiempo considerable, se considera plausible la elaboración de una serie de propuestas intermedias que puedan mejorar la situación (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

### **Fuentes de financiamiento permanentes u ocasionales**

El análisis de la estructura de financiamiento en los centros filantrópicos registra, como era de esperar, una fuerte presencia del Estado coincidente con el número importante de centros que tiene convenios con instituciones públicas.

En términos de la existencia de otras fuentes de financiamiento, se constata la presencia de múltiples instituciones privadas que realizan fundamentalmente ayudas puntuales y esporádicas. El tipo de organizaciones de las cuales se obtiene financiamiento muestra una importante variabilidad, registrándose desde aportes internacionales, presencia de empresas privadas e instituciones eclesíásticas, hasta donaciones individuales.

### **Participación del polo social en el universo filantrópico**

El material cualitativo de las entrevistas muestra, en éste como en otros aspectos, que los centros también realizan una organización conceptual de su entorno social. La participación no es un concepto unívoco, y es observable en los distintos sujetos entrevistados la gama de significados a la cual parece referir.

La participación de los usuarios no siempre nos remite al mismo universo de análisis. Debe diferenciarse entre el entorno familiar de un menor que asiste a un centro asistencial, y el de menores en situación de abandono. Vale decir que la concurrencia de usuarios es diferencial, porque no es esperable una misma participación cuando las problemáticas que abordan los centros son diversas. De igual modo, debe distinguirse cuando la categoría de “usuario” responde al entorno familiar de niños en situación de pobreza, de aquella que trata de la participación efectiva de poblaciones involucradas. Este caso, observado en las entrevistas, nos remite básicamente a jóvenes que han sido incorporados a programas institucionales. Es cierto que no se trata específicamente del universo de estudio. No obstante, debe destacarse su presencia, adjunta o aislada, de la atención a la infancia.

De acuerdo a estas precisiones iniciales se pueden enumerar dos tipos de participación de los usuarios: programada y conflictiva. Estos representan los tipos de participación más significativos, constatándose una proporción considerable de no respuestas (Cuadro 23).

Cuadro 23

*Tipología de participación de los Centros Filantrópicos*

Participación		Nº de Centros
Programada	Con involucramiento	2
	Sin involucramiento	3
Conflictiva	Situación de abandono	2
	Comunidad en conflicto	1
Otros		3
Total		11

Fuente: Muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad CIESU.

El tipo de participación programada de los usuarios es el que tiene mayor presencia en los centros filantrópicos (cinco en once, es decir un 45,5%). Se trata de una participación estructurada en forma unidireccional desde el propio centro filantrópico, quien determina el momento y las características de la participación, planificando las instancias anuales de incorporación de la familia de los menores. En esas instancias se detecta además una mayor o menor apertura relativa a recoger las proposiciones del entorno familiar. De los cinco casos observados, en tres ocasiones existe participación familiar, y en dos se carece de la misma.

“Instancias de participación de los padres de los niños hay muy pocas. Alguna vez en el año mandamos una cartita a los padres invitándolos a una reunión. Pues les damos una merienda, les preguntamos ‘qué les parece a ustedes cómo va el comedor. Qué se les ocurre sugerirnos’. Si vienen, de una media de unas treinta familias podrán venir dos, tres, cuatro o cinco” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

El tipo de participación conflictiva de los usuarios está determinado por características específicas del entorno familiar que rodea a la población beneficiaria. La participación en estos casos (tres de once, es decir, un 27,3%) es conflictiva, porque existen dificultades para un vínculo natural entre el entorno familiar y los propios menores o el centro.

El caso típico de participación conflictiva, observado en dos situaciones, viene determinado por la infancia en situación de abandono. Se ha detectado la situación de conflicto generada al intentar restablecer el vínculo del menor con integrantes de su núcleo familiar que en ciertas circunstancias lo han abandonado. El lado oscuro de la integración familiar significa también un lugar de resistencia a la participación.

“Nosotros intentamos preservar la relación con la familia porque si bien sabemos que en la mayoría son abandono, son por distintas circunstancias. Entonces el papá que se acerca aquí, permanece el tiempo que él quiera con su hijo, lo vienen a visitar, juegan, meriendan con nosotros o participan un rato. Vienen a veces a los cumpleaños de sus hijos. Nosotros incentivamos y más que nada en los adolescentes la relación con su familia, pero muchas veces es el propio adolescente el que se niega a la relación con su familia” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

La participación conflictiva no es sólo aquella que deriva de un entorno familiar en situación problemática con el menor tratado. Una segunda forma de este tipo de participación es constituida por la existencia de una comunidad en conflicto. En un centro filantrópico se ha especificado la existencia de conflictos históricos entre integrantes de la comunidad, con existencia de violencia interpersonal, como un factor obstaculizador de la participación social.

“Nos gustaría crecer cualitativamente en participación, y cuantitativamente. Hubo una experiencia antes fallida, porque hubo problemas, de funcionar en el asentamiento mismo, paralelo a éste. Y después pasa lo que pasa en los lugares donde hay más pobreza. Hay liderazgos y hay grupos familiares que están en el conflicto, que están observándose mutuamente. Que tienen historias de muertos o de heridos entre sí, entonces llegó un día (un 5 de enero en un reparto de juguetes) resulta que a no sé quién le faltó un juguete, fue y se lo sacó a otro, y se hizo un lío que destrozaron todo lo que había, y se acabó” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Este último caso, en su singularidad, constituye un dato significativo sobre los obstáculos a la participación social cuando se trata de una comunidad en conflicto. Debería notarse que en ciertas comunidades existe la presencia de subculturas que se constituyen en términos de formación de núcleos donde pobreza y marginalidad se concentran con importantes fenómenos de desviación social.

### **Consideraciones finales**

En base al análisis de distintos programas de protección -uno tradicional, otro de naturaleza mixta, y los que en un principio parecen tener un carácter estrictamente privado-, resulta evidente que la revisión del modelo de bienestar uruguayo guarda una estrecha relación con la histórica intervención del Estado en las distintas áreas sociales.

Por tratarse de un estudio de caso, y más específicamente de programas sociales vinculados a la infancia en situación de carencia, se comprueba de manera parcial que, pese a los esfuerzos discursivos, no existe una única forma de protección. Si bien la orientación dominante en esta materia apunta hacia una privatización o tercerización de los clásicos servicios públicos, ésta sufre fuertes variaciones de acuerdo a cada arena de *policies*, y según el contexto nacional.

En Uruguay el nuevo esquema de bienestar parece dirigirse a un “mix”, pero cuenta con una fuerte presencia del Estado no sólo en lo relativo a la financiación de las prestaciones sociales y a la regulación, sino también en la intervención directa en aquellas políticas donde históricamente tuvo rendimientos positivos.

El sistema educativo público, sobre todo en los primeros niveles de enseñanza (primario y secundario), fue exitoso en términos de alfabetización, formación y socialización universalista, convirtiendo al Uruguay en uno de los países de América Latina con mejores indicadores en esta área. Por lo tanto, parece poco realista plantearse su desarticulación y convertirlo en una política que atienda exclusivamente a poblaciones carenciadas.

En este sentido, la reforma educativa puesta en marcha combina de una manera particular tradición y modernización, ya que intenta corregir sus déficits de acceso a los sectores desprotegidos sin descuidar el resto del funcionamiento del sistema. Los nuevos programas de educación inicial son un excelente ejemplo de esta alternativa, en la medida en que promueven una socialización temprana priorizando su intervención en zonas que presentan necesidades básicas insatisfechas. De esta forma, el Estado, sin desconocer la importancia que tiene el mercado para el actual modelo de desarrollo, sale a competir con ciertos sectores privados, asumiendo su responsabilidad en torno a la pobreza y recuperando bajo otros parámetros su tradición en esta arena de política.

No obstante la existencia de una presencia pública directa en educación, el Estado inició a la vez un proceso de derivación de algunos de sus servicios hacia centros privados. En este marco se ubican el Plan CAIF y una serie de programas que distribuye en una gama amplia de organizaciones filantrópicas.

En el primer caso se diseñó una estrategia novedosa de articulación entre lo público y lo privado, ya que desde un comienzo el Plan CAIF se organizó contando con estos dos pilares de sustento. Sin embargo, cuando se analiza el comportamiento de cada uno de los agentes, se detecta una fuerte injerencia estatal, y a su vez cierta debilidad de las Asociaciones Civiles en tanto participantes en las decisiones estratégicas de ese Plan. Este programa, luego de encontrar una inserción institucional precisa al interior de la esfera pública, parece tender a estatizarse al mismo tiempo que mejora la calidad de sus servicios incorporando un conjunto de propuestas.

Este hecho singular seguramente se asocia con distintos factores. Uno de ellos podría estar vinculado al fuerte peso institucional que posee la organización pública donde se insertó esta iniciativa, el Instituto Nacional del Menor (INAME), reafirmando de algún modo la presencia estatal. Otro de los factores que estaría incidiendo refiere a la heterogeneidad organizativa y la dispersión territorial de las Asociaciones Civiles, que no favorecen la acción colectiva. Algunas de ellas pertenecen a instituciones sociales más amplias, mientras que un porcentaje significativo está constituido por simples grupos zonales.

En el segundo caso, relativo al universo de entidades filantrópicas que desarrollan programas sociales, en su mayoría en convenio con el Estado, la situación es diferente a la del Plan CAIF. Más allá de la diversidad interna de este universo de centros, existe una macro-organización, Red de Infancia, que tiene entre sus cometidos esenciales los de representar a este grupo de entidades e incidir en la formulación de políticas sociales, limitando de esta forma las acciones fragmentadas de los centros.

El actual contexto político-económico nacional, de control y reducción del gasto público social, y hasta de un potencial achicamiento de la esfera pública, favorece la participación de estas organizaciones en materia de infancia. Sin embargo, esta situación es en sí misma paradójica, ya que en una fase de restricción de las finanzas públicas, estos centros se abren espacio y proyectan su reproducción en relación con las instituciones estatales. Aparentemente, ésta es una de las pocas alternativas de supervivencia que dichas organizaciones tienen a disposición, dado que las ayudas internacionales comenzaron a reducirse en la región, y en particular para el Uruguay.

Ahora bien, independientemente de estas aparentes contradicciones, el universo filantrópico presenta cierto nivel de fortaleza, sobre todo a través de la Red, con serias posibilidades de transformarse en un interlocutor válido del Estado,

promoviendo acuerdos programáticos que tienen chances de trascender los ciclos políticos y evitando así el nocivo ciclo *stop-go* de las políticas.

De cualquier manera, en esta nueva relación público-privada se plantea una serie de obstáculos y desafíos a resolver, referidos esencialmente a la modalidad de regulación que tendrá lugar. No debe olvidarse que el Estado uruguayo tuvo en materia social un destacado papel, y por ende se corre el peligro de que el mismo termine dominando el escenario, dejando un escaso margen de autonomía a estas entidades sociales.

Por último, nos importa reiterar que el modelo de protección que se consolida en el Uruguay, que ya cuenta con cierta participación de agentes privados, es y será un producto relacional y por ende modificable en el devenir histórico (Evans, 1997), y por tanto su configuración futura dependerá de las características de los actores presentes en cada una de las arenas políticas.

## Bibliografía

- Acuña, Carlos and W. Smith 1994 "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic Support and Opposition to Neoliberal Reform", en Acuña, C.; W. Smith and E. Gamarra *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (USA: Transaction Publishers).
- ANEP-CODICEN 1995-99 *Proyecto de Presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones* (Montevideo: ANEP-CODICEN).
- Aramijo, L.; T. Biersteker y A. Lowenthal 1994 "The Problems of Simultaneous Transitions", en *Journal of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University) Vol. 5, Nº 4.
- Banco Interamericano de Desarrollo 1998 *América Latina frente a la desigualdad. Programa económico y social en América Latina* (BID).
- Bove, María Isabel 1998 *10 años del Plan CAIF: Muchos motivos para celebrar* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).
- Bresser Pereira, L. y N. Cunill 1998 "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal", en Bresser Pereira, L. y N. Cunill *Lo público no estatal en la reforma de Estado* (Buenos Aires: Paidós).
- Castellano, Ernesto 1995 *El Bienestar de Partidos en el Uruguay* (Montevideo: Universidad de la República) Tesis de licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- CEPAL 1998 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CLAEH 1997 *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF* (Montevideo: CLAEH) Informe de evaluación.
- Davrieux, Hugo 1987 *El Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984* (Montevideo: CINVE-EBO).
- Davrieux, Hugo 1991 *Desigualdad y Gasto Público en los '80* (Montevideo: CINVE-EBO).
- Departamento de Trabajo Social 1997 *Diagnóstico Social de 14 Centros de Atención a la Infancia y la Familia* (Montevideo: Universidad de la República) Informe de evaluación.
- Evans, Peter 1992 "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change", en *The Politics of Economic Adjustment* (New Jersey: Princeton University).
- Evans, Peter 1997 "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization", en *Revista World Politics* (Baltimore: Center of International Studies, Princeton University) Vol. 50, Nº 1.

FAS-MEC 1995 *Resumen de indicadores de seguimiento de la gestión educativa* (Montevideo: FAS-MEC).

FAS-MEC 1996 *Los indicadores educativos en el período 1991-1994* (Montevideo: FAS-MEC).

Filgueira, Carlos H.; Silvana Bruera; Mariana González y Carmen Midaglia 1989 “De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay”, en *Serie Informes* (Montevideo: CIESU) N° 38.

Filgueira, Fernando 1991 “Un Estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”, en Filgueira, C. H. y F. Filgueira *El Largo Adiós al País Modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay* (Montevideo: Arca).

García, Socorro 1999 *Análisis de los Cambios en las Políticas Públicas de Infancia* (Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) Documento de Trabajo N° 9.

Huntington, S. 1991 “The goals of development”, en Weiner, M. and S. Huntington *Understanding Political Development* (Boston: Harper Collins).

INAME/PLAN CAIF 1996 *Proyecto de Fortalecimiento del Plan CAIF* (Montevideo: Secretaría Plan CAIF).

INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF 1998 *Misión, objetivos y estrategias* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Morales, Antonio 1998 “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en Bresser Pereira, L. y N. Cunill *Lo público no estatal en la reforma de Estado* (Buenos Aires: Paidós).

Naím, Moisés 1994 “Latin America: The Second Stage of Reform”, en *Journal of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University) Vol. 5, N° 4.

Nelson, Joan 1994 “Linkages Between Politics and Economics”, en *Journal of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University) Vol. 5, N° 4.

Papadópulos, Jorge 1992 *Seguridad Social y Política en el Uruguay* (Montevideo: CIESU).

Pierson, Christopher 1991 *Beyond the welfare state? The New Political Economy of Welfare* (Cambridge: Polity Press).

PLAN CAIF 1996[a] *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF* (Maldonado: Secretaría del Plan CAIF) Informe.

PLAN CAIF 1996[b] *Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario “Hacia una propuesta educativa del Plan CAIF”* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Informe.

PLAN CAIF/INAME 1996[c] *Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Documento borrador.



Plan CAIF 1997 *Tejiendo la Red CAIF* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Plan CAIF 1998[a] *Fortalezas y debilidades* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Documento preliminar.

Plan CAIF 1998[b] *Objetivos para el período 1997/98* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Informe.

Plan CAIF 1998[c] *Organización del Plan CAIF. Roles, funciones y competencias* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Plan CAIF 1998[d] *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Zaffaroni, C.; P. Alonso y Mieres 1998 *Encuentros y Desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay* (Montevideo: CLAEH-Universidad Católica y UNICEF).

## Notas

1 Además, esta realidad es más grave aún si se repara en que los sectores más ricos de la sociedad poseen mayores capacidades para ocultar los ingresos que no devienen de la actividad laboral, debido a que es común un mayor sub-registro en las familias de altos ingresos, y por tanto las encuestas tienden a subestimar el grado de desigualdad real. Una explicación más detallada al respecto puede verse en BID (1998: 19).

2 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que construye el Programa de las Naciones Unidas, publicada anualmente como parte del Informe de Desarrollo Humano. El IDH es una medida que combina tres indicadores: de salud, de educación y de ingreso per cápita.

3 Esta tasa combina matriculación en Educación Primaria, Secundaria y Terciaria.

4 La educación pública ya había incorporado, antes del proceso de reforma educativa, a los niños de 5 años. El proceso de incorporación masiva de preescolares se ha concentrado fundamentalmente en los niños de 4 años, en cuanto la presencia de niños de 3 años es aún poco significativa. Si se considera solamente a los niños de 4 y 5 años (tomando educación pública y privada), la cobertura pasó en los mismos años de 69,8 a 95,4%. Prácticamente se universalizó la educación inicial para niños de 4 y 5 años en el Uruguay.

5 Razón entre cobertura preescolar de hogares integrados (sobre la línea de pobreza y con necesidades básicas satisfechas) y en situación de pobreza crónica (bajo la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas).

6 Razón entre cobertura preescolar de hogares más educados (más de nueve años promedio cursados) y los menos educados (menos de seis años promedio cursados).

7 Importa mencionar que la fuentes de información utilizadas, tanto primarias como secundarias, permitieron diferenciar los universos sociales indicados.

8 Existe otro conjunto de instituciones, con otras características, que han sido excluidas del estudio debido a su baja frecuencia. Se trata de iniciativas mixtas entre los municipios y la sociedad civil, o de instituciones que realizan ayudas esporádicas ante situaciones de emergencia social que involucran a la infancia.

9 Existe un problema metodológico considerable, en la medida en que las fuentes de información disponibles no registran el posible ciclo de emergencia y mortalidad de estas instituciones. De cualquier manera, esta limitante no invalida la constatación del fuerte incremento de centros en el último período.

10 La estimación de cobertura de los CAIF está hecha en base a los cálculos de pobreza del CLAEH. Recuérdese que entre varias fuentes, el CLAEH es quien sustenta la hipótesis de mayor pobreza en el país. Por consiguiente, si se consideraran otras fuentes, seguramente la cobertura del Plan CAIF resultaría aún más satisfactoria.

11 Para estimar el volumen de la población beneficiaria en los centros filantrópicos en Montevideo, se consideró el número de centros con niños registrados y el total de centros. Si se hiciera una regla de tres simple, la cifra estimada sería superior a los 25.000 niños. Esto se debe a que en los centros con niños registrados, aparecen aquellos que tienen un número muy alto de beneficiarios. Para realizar la estimación no se tomaron estos centros, de forma de no sobre-representar los densamente poblados. La estimación (de hipótesis mínima) realizada parte del supuesto de que los centros con un número muy alto de niños disponen de una mayor probabilidad de ser registrados que aquellos que tienen un número bajo de niños.

12 Debe repararse que un centro puede tener más de un objetivo. Por ese motivo, la suma de objetivos que se observan en el Cuadro 20 es superior al número de centros entrevistados.

## **Bases de Información**

Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD), 1998.

Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998.

Entrevistas a representantes de Centros CAIF, sobre la base de una muestra para Montevideo.

Entrevistas a las autoridades del Plan.

Entrevistas a representantes de Centros Filantrópicos, sobre la base de una muestra para Montevideo.

Entrevistas a las representantes de la Red de Infancia.